

アメリカにおける救貧法の展開過程：ニューヨーク州を例として

著者	一番ヶ瀬 康子
雑誌名	社会労働研究
巻	14
ページ	303-331
発行年	1962-03-20
URL	http://hdl.handle.net/10114/00017575

アメリカにおける救貧法の展開過程

—— ニューヨーク州を例として ——

一番ヶ瀬 康子

一、はじめに

救貧法は、資本主義社会の必然的また構造的な貧困問題に対する政策の原初的形態である。したがって、各国の救貧法の展開過程は、その国の資本主義の発展過程とその特質に対応する。アメリカにおいても、例外ではない。

しかし、この点にかんしての分析は、いままで、あまり明確にされてはこなかった。アメリカにおいても、一九二〇年および三〇年代に刊行されたところの、数州にわたる救貧法の発達にかんする資料蒐集の成果が存在するにもかかわらず、その科学的分析は、ほとんど、ころみられていないように思われる。⁽¹⁾だが、このことは、救貧法自体の研究にとっての問題であるばかりではない。今日のアメリカの社会保障とくに社会事業の意味あるいは特質をとらえるうえにも、ひとつの障害になってきている。各国とも、社会保障あるいは社会事業の本質は、その胎児期ともいふべき救貧法時代にこそ、もっとも単的に、その姿をあらわしているからである。また、社会保障あるい

は社会事業前史としてのこの時代を知ってこそ、今日の社会保障や社会事業の歴史的な意味を、よりいっそう理解することができるからである。

このことは、とくに、今日の日本の社会事業界のように、アメリカ社会事業技術の無批判的移入と、同時に、無批判的否定が支配しているところでは、より意味をもっているように考える。今日、なお宣伝されているアメリカ社会事業技術は、アメリカ資本主義のなかにそだった救貧政策に規制されて開花したものである。それだけに、その定在の論理と社会的機能を、まず、あきらかにしなくては、科学的批判あるいは否定は生じえないといえよう。⁽²⁾

本稿は、そのための前提として、アメリカ資本主義が、原始的蓄積期をへて、産業革命へ突入した時期までの救貧法の展開を、このなかで意味づけながら把握することを目的とする。

ニューヨーク州を、とくに選んだ理由は、資料の⁽³⁾関係もあるが、ニューヨーク州が、アメリカ資本主義発展の中心地帯にあること、そのため、社会事業、社会保障の歴史の上においても、つねに、先駆的な役割をはたしてきた州であることなどによる。

- (1) 本稿で使用したものの他に G. Browning, S. Breckinridge "The Development Poor Relief Legislation in Kansas" 1935 など数冊のものが刊行されている。

- (2) この点にかんしては、拙稿「アメリカ社会福祉発達史研究にかんする若干の問題提起」(日本女子大学「社会福祉」六集) 参照

- (3) 本稿は、おもにつきの二冊の文献および史料集を参考にした。とくに注がふしていない資料については、左のものによる。

D. Schneider "The History of Public Welfare in New York State 1609 — 1866"

S. Breckinridge "Public Welfare Administration in The United States (Select Documents)"

二、植民地時代の救貧

アメリカの植民は、当初、おもに、当時の絶対主義國家の権力を背景とした特許会社、あるいは、特許状を國王より授けられた貴族などの手によってなされた。開拓にさいしては、防衛の問題、とくにインディアンに対するそれや、火災への設備、水、道路の必要、伝染病や衛生にかんする処置など、生活のごく原初的な必要についての対策のみが、或場合は總督の手によって、また或場合は自衛として、こうじられたにすぎなかった。特許会社の株主や植民地の創始者たちにより、ヨーロッパの封建的土地所有制度や、世襲財産制・長子相続制などが、移入されうちたてられていったが、救貧制度も、それに附随して、当時、それぞれの母国でおこなわれていたものが形式的に移入されていったにすぎなかった。

一六二一年以来、オランダ西印度会社によって、植民がすすめられていたニュー・ネザランドでは、パトローン制のもとで、農業を中心とした自給的な生活がいとなまれていた。そこは、一六五〇年頃までには、人口、二〇〇〇人以下という状態であった。はじめに、病人の処理や、教育などについての要請がおこってきた。それに対しては、一六二四年に、ダッチ政策派教会によって、病人訪問員の活動がはじめられ、さらに一六二九年には、それを教会の日常活動のひとつとして制度化するなど、教会中心に、慈善事業として、その対策がすすめられていた。また、毛皮の交易地として、しだいに発展してきていたニュー・アムステルダムでは、一六三八年に困窮者のための助産婦を市が雇う制度や、市立のコモン・スクールの設置などが、おこなわれていたにすぎなかった。

一六五〇年代以後になると、植民がふえ、ニュー・ネザランドの人口は、急速にふえてきた。一六六四年には、

一〇〇〇人に達した。その中心となったニュー・アムステルダムの市内あるいはその近郊には、教会や西印度会社の手による、救貧院や病院がつくられてきた。救貧院は、病気や事故、とくにインディアンとの戦闘などによって両親をうしなった孤児たち、また、身よりをうなっただうえに働けなくなってきた老人たちが少数収容されているにすぎなかった。孤児たちは、農場で、労働を強いられながら、育てられることもすくなくなかった。一六五四年には、ニュー・アムステルダムに、市立の孤児院がつくられたが、それは、当時の絶対的な労働力不足に対して、本国からおくられた本国の孤児院の児童を、収容するためのものであった。

一六六一年、植民地政府ではじめての、また、オランダの統治下では、唯一の「救貧に対する規程」があらわれた。それは、「怠惰者および浮浪者をできる限り懲戒し、真の貧民に、よりよい援助及救護を与えるため」であることが目的となっている。制定の直接の動機は、一六五八・九年、凶作であったうえに熱病がはやり、生活に困ったものができたので、ニュー・アムステルダム市では公共事業をおこし、救済にのり出していたが、その後、周囲の村から流入してくる困窮者が多いので、それらが、市の財政の負担になってきたためであるといわれている。⁽²⁾ 植民会議にかけて、総督が決定したその内容は、おもに、つぎの三点であった。

①それぞれの居住地の助祭または貧民監督官から、必要な証明書を与えられてきた者以外には、援助を与えない。

②それぞれの市町村に、救貧基金を設置し、助祭のいるところでは助祭が、その他の地区では、長官から任命された二名の係が、毎週、寄附金をつのること。

③援助は、衣類・食糧・少額の貨幣を与えるが、その記録を保管すること。

この法は、それまで、慣習的に、教会あるいは市・町・村でおこなわれていた救貧制度を、総督が再確認し、管理統制したものであるといえよう。この法が出来たのち、市外居住者には、ほとんど援助がおこなわれなくなったというものである。

一六六四年の蘭英戦争の結果、周知のように、ニュー・ネザランドはイギリス領となり、ヨーク公の領地と定められたため、ニュー・ヨークとよばれるようになった。そして、これを契機に、イギリスの支配は、ニュー・イングランドからフロリダにいたるまで、北部大西洋岸に確立されたのである。このころ、イギリス本国は、クロムウェル死後の王政復帰の時代、すなわち反動期であった。各植民地を順次王領となし、植民地の統轄をより強化する当時の政策によって、総督の支配は、いっそう強固になっていった。初代の英国総督は、一六六五年三月、当時英本国におこなわれていたエリザベス救貧法をたゞちに移入し、それまでのデューク法を補正した。しかし、その後、一六七八年には、当時の総督が、「乞食は一人もなく、すべての貧民は援助されているという、かんたんな報告」を、本国に送っているのみである。

この間、移民は、英本国より急速に増加してきた。一七〇〇年には、ニュー・ヨーク州全体で、人口、一九〇〇〇人に増加している。そのなかのもっとも大きな階層は自営農民であった。当時の植民地では、「家庭と社会とは、生活必需品にかなうかぎり、あいかわらず、ほとんど自給自足であった。賃労働者は、その数は増大しつつあったが、相対的に少数であった。そして奴隷と年奉公人は、飢死になげだされるということは、ありえなかった。」⁽³⁾ということである。当時の植民政策のもとでは、自然発生的な資本の発達はやまたげられていた。また、移民も、労働者となるよりは、むしろ西部のフロンティアへ、自由な自分の土地を求めて移住することをのぞんでいた。

「これまでの生活に不満をいだいた人々や、年期奉公人や、冒険を愛する人々や、古い移住地では出世する機会をみつけないことができない野心家たち⁽⁴⁾」は、フロンティアをめざして移動した。当時、フロンティアラインに接していたニューヨーク州の奥地には、マサチューセッツの人々も移動していった。

これらの状態のなかで、一六八三年には、英本国において定められた定住法にもとずき、植民地会議の議決によって「浮浪人の予防及び貧民の救済のために必要な公金の支払に関する法律」が制定されたのである。これには、救貧がそれぞれの定住地の市・町・村の責任であることが明記されているとともに、定住権にかんする規程が設けられている。すなわち、もし新来者が財産も手の職ももたない場合は、充分な保証金をおかなければその地に住むことができず、二年の後にはじめて定住権が与えられる。保証金をおくことのできない浮浪者は、もとの土地に送り返すというのである。だが手に職を持つ者はいつでも歓迎され、八日以内に届出さえすればよかった。この法律は、Schneiderによると、「ニューヨークの全地域に適用された最初の救貧法として重要であり、特にそれまでのオランダの影響を脱して、その行政が教会から公的な機関にうつったことが特徴的である⁽⁵⁾」といわれている。しかし、救貧税を誰が集めるかが不明であり、又、払わなかった時の罰則等に不備があったので、一六九一年には、これを補うことがこころみられた。だが、この改正でも、救貧税が一般の税の中にふくまれるか別に課せられるかあいまいであり、その後、幾度かの改正（一七〇一年、一七〇三年など）を経て、この点は、つねに等閑視されたということである。

一六九五年には、とくに小麦の輸出港として発達しつゝあったニューヨーク市のみで、貧民の増加に対する臨時の措置としての救貧法がつくられ、五人の貧民監督官が任命されている。その前文には、貧民の悲惨な状況とともに

に、市の公共建築物や道路の状態がわるく、修理を必要としていることがのべられている。貧民は、働けるかぎり、その公共事業につかわれたのであろうが、その後、一七〇七年、さらにニューヨーク市では、貧民に、N・Yというバッジをつける規定ができ、植民地時代をつうじて、これを厳守したということである。

十八世紀にはいって、独立革命にいたるまでの間の植民の増加は、さらにいちじるしく、一七七五年には、ニューヨーク全体で、一九一〇〇〇人、一七〇〇年の頃の一〇倍以上になっている。一七二一年に出された「北アメリカ大陸に於ける英領植民地の状態に関する商務拓植委員会より国王に対する報告」(A Representation of the Lords Commissioners for Trade and Plantations to the King upon the State of His Majesties Colonies and Plantation on the Continent of North America)のなかには、「この地方の住民の数は日々増加している。主としてニューイングランド及び北アイルランドからである。民兵は六千人からなっている」と報告されている。⁽⁶⁾また、一七一二年以来、相当数のネグロが奴隷として労働するために無理やりに輸入された。このころは、他の植民地同様「わかい職人や貧乏な農民や政治亡命者や仕事をもとめる『わかい息子たち』が、たんにイングランドからだけではなく、スコットランド・アイルランドおよびドイツからの移民の流れとなつて」⁽⁷⁾やってきた時期であった。しかし、十三の植民地は、たがいに孤立し、ますます自給自足的になった。その間、とくにニューヨークの特有な土地所有に対する借地農民の反抗や、一七二二年、一七四一年にとくに大きな奴隷の反乱などがおこった。また、イギリス商人と植民地商人とのあいだの対立は激化したが、基本的には「商人資本主義の段階をこえて成長していなかった。」⁽⁸⁾のである。

黄熱病の流行(一七〇二年)、嚴寒(一七四一年)、フレンチ・インディアン戦争(一七六三年)などを期として、

絶えず増大する貧民に対して一七三六年、ニューヨーク市に、はじめての公立の救貧院が、一七三九年、伝染病者収容施設がたてられた。孤児たちは、競売により、市・町・村の貧民監督官との契約のもとで、おもに農場で働かされた。しかし、大体において救済は、一時的に、現金か品物であたえられることが多かった。公的な制度としての救貧には、むしろ批判的あるいは無関心であり、親族扶養、私的な慈善、同郷の者同志の相互扶助⁽⁹⁾が当然とされていたのである。その後、しだいに増加してきた浮浪者に対しては、その追放を意図して、一七七三年に詳細な定住法が制定された。それには、定住権獲得のための必要な条件、たとえば一定額以上の家賃の支払、納税などの条件が明記されているとともに、とくにその違反者に対しては、即刻追放あるいは体罰などの厳罰が明記されていたのである。

当時の救貧法の主な目的は、救貧そのものではなく、「その市や町・村が、貧窮者にとって犠牲にならないように、気をつけることであつた⁽¹⁰⁾」といわれている。広大な未開の土地をひかえ、「ひまな時間はほとんどなく、生活のための厳しい労働のみがあるだけ⁽¹¹⁾」の移住者の人たちの生活にとっては、浮浪は罪悪であり、貧困は、無能、無価値を意味していた。フランクリンの著作によって代表される「女と酒、賭と詐欺、富は減り、不足がふえる」

「時は金なり⁽¹²⁾」等の考え方は、ピュリタニズムとあいまって、独立前のアメリカ人の生活のなかから、にじみ出ていた実感であつた。しかもしだいに必要とされる資本のための労働力の絶対的な不足に対しては、奴隷制度と本国からの教区貧民の「組織的な移入⁽¹³⁾」が対応していたのである。この当時の救貧法は、そのころの逃亡奴隷に対する厳罰を規定した法とともに、浮浪を禁止し、浮浪者から居住地をまもるための治安立法であり、また、植民地アメリカを成長させるための、いわば救貧制限法であつたのである。

- (1) Schneider「前掲書」p. 15 によると、この当時の植民が、しばしば西印度会社に救貧院や病院を要請し、やっとなされたところである。
- (2) Schneider「前掲書」p. 35
- (3) A. Rochester "American Capitalism 1607—1800" 宇治田訳五九頁
- (4) L. Huberman "We, The People" 小林、雪山訳五九頁
- (5) Schneider「前掲書」p. 61
- (6) アメリカ学会編「原典アメリカ史」第一巻所収のもの
- (7) A. Rochester「前掲書」九一頁
- (8) A. Rochester「前掲書」九〇頁
- (9) この時期には、各植民地で、たとえばスコッチ慈善協会、アイリッシュ慈善協会などができている。
- (10) N. Cohen "Social Work in The American Tradition" p. 23
- (11) N. Cohen「前掲書」
- (12) B. Franklin "Poor Richard's Almanack" より。アメリカ学会訳編「原典アメリカ史」第一巻所収、「アメリカ救貧思想」Franklin の影響が強かったことについては、たとえば A. Miles "American Social Work Theory" Chapter 3 を指摘している。
- (13) マルクス「資本論」一巻 二五章（青本文庫版）一一六二頁

三、アメリカ救貧法の成立

一七七六年の独立革命は、周知のように、基本的には、ブルジョア革命であった。革命によって、イギリス重商主義政策の抑圧はとりのぞかれ、生産力の発展をおさえていた諸制限はうちくだかれた。また、国内市場はひらかれ、奴隷制度を例外としてではあるが、封建的な諸関係はほぼ一掃され、その後のアメリカ資本主義成立の道はひ

られたのであった。しかし、さいしょの二〇年間は、それらが、戦中、戦後の混乱のなかで、むしろじつくりと用意されていた時期であった。独立戦争のあいだに、軍需品や食料品にたいする緊急の需要をみたため、工業生産は、フィラデルフィア、ニュー・ヨーク、マサチューセッツなどで、成長しつつあった。また、戦時中、とくにひどくなつた労働力不足と、イギリスからの輸入の杜絶のため、農具、車、家具の製造、造船、小麦粉の包装、船積みの方法などに、技術的進歩が急速にすすんだ。それらの過程のなかで、戦時利潤を獲得したアメリカの商人資本家はしだいにそだってきつつあった。だが、戦後、とくに一七八〇年代の中ごろより不況がおこり、一七八六年に、それは最悪の段階に達した。「諸工場は閉鎖された。商人は破産した。多くの人びとは債務におちいり、債務者はしばしば投獄された。農場はおもは抵当にいれられ、あるいは売りにだされた。職工や徒弟は失業した。」翌年、潮は一変したが、この不況は、当時の政治的混乱とともに、「危機の時期」であつたといわれている。⁽²⁾

戦争中、緊急事態に対応して、定住法は停止されていた。また、遺家族や傷痍軍人およびその家族、退役軍人に対する援助が、とくに、各州の政策として、おこなわれた。いわゆる“State Poor”がうまれたのである。これを契機として、独立とともに、救貧法は州の立法として確立していったのである。

ニュー・ヨーク州では、戦後の混乱に対応して、一七八四年に、定住ならびに貧民救済のための General Law が制定された。この法律が、とくに注目されるべき点は、各地方での救貧行政の責任が、聖職者、教会委員などの手からはなれ、役人の責任であることを再確任した点であつた。これは、信仰の自由をとくに独立の宣言の一つとした合衆国として当然のことであろう。しかし、その他はほとんど変らなかつたということであつた。

不況をへて、アメリカの商人資本家たちがたちなおりをみせてきたころ、すなわち、一七八八年に、Second

General Poor Law が、制定された。その内容は、抄訳すると、つぎのようなものである。

①救貧の責任は、各市、町、村に所在する。

②その対象者は、つぎの条件になつて、定住権をもっているものでなければならぬ。

1 二年間、年額十二ポンド以上の家をかりて、その家賃を払っているもの。

2 役所あるいは、公的な機関に、一年以上つとめているもの。

3 税金を、二年以上払っているもの。

4 徒弟あるいは、召使いとして、二年以上、はたらいたもの。

5 その他、新入者の場合は、四〇日以内に二人の貧民監督官にとどけて、以後十二ヶ月間に、治安をみださなければ、定住権はあたえられる。

③定住権をもたない人間を十五日以上泊めるときは、その名前、性格、状態などを届出ること。それを怠ると四〇シリングの罰金に処せられ、そのことを通告したものには、二〇シリングが賞金としてあたえられる。それがされないような侵入者は、州外へ追放する。

④とくに、移民については、つぎの規定がまもらなければならない。

1 ニューヨーク港に到着後、二四時間以内に船長は、市長に、ニューヨーク州に來た人たちの氏名と職業を届出ること。届出を怠ったもの一人につき、二〇ポンド、さらに、それが外国人であった場合には、一〇ポンド余分に罰金を課す。

2 市長への届出なしに、外国人を泊めたものは、五ポンドの罰金に処す。

3 もし、扶助を必要とするようなおそれのある人があったら、船長は、一ヶ月以内に、その人をもとのところに送り帰す義務がある。

4 船でつれてきた人が、救貧の対象になったときに備えて、その船の船長は、一〇〇ポンドの証券を供託すること。もし、それを怠ると、収監する。

⑤救貧の手続きには、つぎのことが必要である。

1 一人以上の貧民監督官に申請すること。

2 貧民監督官は、それを治安判事に通知すること。

3 治安判事は、貧民監督官とともに、その事情をしらべること。

4 援助が必要であると認められると、治安判事は、貧民監督官に文書で許可を与えること。

5 救貧の対象者の記録は、必ず、文書によって保管すること。

⑥児童については、とくに左の点に注意する。

1 私生児は、母親の定住権のあるところで、救貧の対象にすること。

2 貧民監督官は、治安判事、又は、市長、市吏、市議会の議員のうちの二人の同意をえて、児童を、徒弟又は召使にすることができる。

3 前項の場合、貧民監督官は、後見人となり、児童が酷使されないように注意する。

4 雇主は、児童に、読み書きを教えること、この点も、後見人である貧民監督官が注意する。

⑦どの町あるいは、市でも、救貧院をたててよい。また、一つの町で、救貧院をもつのに小さすぎるときは、他

の町と共同経営をおこなってもよい。

これは、植民地時代の救貧にかんする管理制度、とくに、その責任が、市・町・村すなわち *Local* にあることや定住権などを再確認するとともに、しだいに増加しつつあった移民への救貧制限をくわえ、一方、しだいに高まる労働力不足に対応し、未来の労働力である児童にかんしてとくに規定をつくり、さらに、つぎの時期に出現する救貧院にかんする規定をのぞかせている点などから、いわば、過渡的な性格をもったものであったということができよう。

一七九一年には、有名なハミルトンの「製造工業の問題にかんする報告」⁽³⁾が出され、そのなかには、労働者の不足をおぎない、アメリカの生産と富とを増大させる有効な方法として、「通常は産業にたずさわらない社会の諸階級の追加的雇用」をあげ、「婦人および児童」の雇用を奨励している。そして、「製造工業の設立によって、婦人や児童は、そうでないときにくらべて、いっそう有用となり、とくに児童はいっそうはやく有用となる。イギリスの木綿工場にやとわれている人びとの数のうち、だいたい七分の四は婦人および児童であり、かれらのうち多くのものは、まだ幼い年令だと推定されている」と説いた。また、ちょうど、その直後一七九三年、ホイットニー棉繰機の発明をはじめとして、種々の発明がなされ、その産業界への導入が、しだいに、ひろがりはじめてきたのである。まさにアメリカ資本主義は、急速な発端の著であったのである。

(1) A Rochester 「前掲書」 一一四頁

(2) 同右 一一四頁

(3) A. Hamilton "Report on Manufactures" (1791) アメリカ学会訳編「原典アメリカ史」第二巻所収

四、救貧院制度の確立

一九世紀になると、開拓、買収、戦争などの手段によって、アメリカ合衆国の領土すなわちアメリカ資本主義の市場は、しだいにひろまっていった。それとともに、道路、橋、運河の建設が、急速にすすめられていった。また、一八〇七年、フルトンの蒸気船が、ハドソン河で進水してからは、河川による輸送が、急激に発達した。それらのなかで、とくに、エリー湖からハドソンに至るエリー運河の竣工（一八二五年）は、ニューヨーク州立立法部の決定にもとづき、公共事業としてなされた。エリー運河は、たんに運河として収益をあげたばかりではなく、西部ニューヨーク州の農地価格を二倍にし、ニューヨーク市を、急激に、アメリカ随一の海港にしたのであった。この運河建設は、おもに、アイルランドからの移民を中心として、「アメリカ史上最大の人力だけでできもののひとつ」であるといわれている。⁽¹⁾

一方、以上のような輸送の進歩によってより開発された国内市場のひろがり、北部の工業の発達を、刺激した。また、それは、一八〇九年の通商断絶法、一八一二年から一四年までの英国との戦争などによって、国外からの輸入がとだえたことで、より促進された。海運業、貿易業などで増殖された商人資本は、しだいに工業に投資されていった。また、農村の家内工業から発展したものをふくめて、一八〇八年ごろから、三〇年ごろまでに、部分的には機械を使用しているマニユファチヤが、ニューイングランドと東部諸州全体に、また、繊維工業から雑工業に、急速にひろまっていったのである。ニューヨーク州においては、木棉、紡毛、さらに金属加工、製鉄などの工場も、しだいにつくられてきたのである。

そのなかで、ニュー・ヨーク市は、西部の土地をめざして殺到してきつつあった移民達の街として、また、新興の工業、さらに、金融市場の中心として、急激に人口をまし、一八二〇年には、一二万四〇〇〇人にふえていた。そして、活況とともに、無秩序、混乱が、この街をおおっていたのである。また、工業の発達にともなう、労働力の不足は、さらにいちじるしいものとなり、かってハミルトンが指摘したとおり農村職工および婦人・児童労働の使用、一三―一四時間の長時間労働などは、その度をましていた。賃金は、イギリスのものより、ややよかったが、トラック・システムが、各所で用いられていた。事実上、労働者保護に効力を発するような立法は、ひとつもなく、この状態にたえきれない、しかし、健康で自信のある壮年の男子たちは、家族とともにのがれて、西部への移住民のむれに、くわわっていくものもすくなかったのである。また、このころより、ニュー・ヨーク市では、靴工、裁縫工、印刷工などおもに職人層の労働組合が結成され、当時の裁判所による共謀罪判決にも拘らず、とくに一八一九年から二二年にかけての経済恐慌以後は、賃上げと時間短縮とを要求して、ストライキをおこしたのであった。⁽²⁾

原始的蓄積のテムポが、急速に高まってきたこの時期に、救貧法の性格も、しだいに変わってきた。一八二四年にいたるまで、規定そのものは、大改正ではなかったが、一八二三年の、「イエーツ・リポート」にいたるまでの諸調査、リポートのうち、とくに、「貧困原因」の把握の仕方が、その意識をよくあらわしていると考ええる。

それらのうち、とくに、おもなものをあげてみよう。まづ、第一にあらわれたのは、一八〇九年に、T・エディを委員長としたヒューマン協会のものである。この調査のなかでは、貧困の原因の第一は、飲酒にあるとし、とくに、その頃、ニューヨーク市に一七〇〇以上の酒場のあることを攻撃したのである。貧困の原因は、一切、その貧

民の道徳的な問題としてとりあつかわれており、それは、当時の一般的な考え方であったといわれている。

つぎに、一八一八、一八一九の両年のニューヨーク市の貧窮防止協会のそれである。一八一八年のものは、この協会の組織を考えるための起草委員会が、その仕事の説明をするために書いたものである。そのなかでは、貧困の原因を、つぎの一〇の原因に帰している。「無知（生れつき、または無教育による。）」「怠惰（天性の怠け者が多い）」「飲酒」「欠亡」「軽卒な結婚や早婚」「賭事」「質屋がよい」「売春宿がよい」「多くの慈善施設の存在」（これは、依頼心を労働者にあたえ、不時の場合の備えを、怠るようにする。）」「戦争」そして、翌年、恐慌の年には、今度は、つぎの九つの原因があげられたのであった。「移民」「他州、他郡からの流入者」「飲酒」「裁判による罰金」「刑務所の不備」「賭事」「不潔」「宗教行事の軽視」「無知。」前者では、能力および道徳的な問題としてあつかわれている点、後者では、革命後、さいしょの深刻な恐慌のさなかに、貧困の原因に移民や流入者の存在をくわえており、若干ことになってきてはいる。しかし、いずれも、その原因の社会的な性格は、全然、意識されていないといえよう。

さらに、一八一九年に、ニューヨーク州の立法部の委員会では、「被救護者と、救貧費の増加は、ふさわしい貧民とふさわしくない貧民とを区別しないで、たやすく救護が与えられている事実による」とのべられ、定住法の混乱を是正すること、他よりの新入者を移動せしめるための出費をへらすこと、それをうけるにふさわしい貧民にのみ、救貧がなされることなどが、勧告されたのである。そして、さらに、その委員会は、新しく救貧法を改訂するため、徹底的な調査をすることを、州の事務官 J. V. Yates に委託したのであった。その直接の理由は、一八〇〇年以来、急激な移民の増加と人口の移動のために、また、とくに、一八一九年の恐慌によって、貧民が増加し、救

貧費が増大したため、ニューヨーク市の市民より攻撃されたこと、および、当時、英本国においても、救貧法がかって貧民を増加せしめていゝとして、批判が高まっていたこと、アメリカ独自のものを考えるようにとの要請があつたことなどであつた。⁽³⁾

“A Report on the Relief and Settlement of the Poor” すなわち、通称、イエーツ、リポートは、三六七市町村からの現状報告、問題点の指摘、提案の三面よりかかれてあり、それらは、要約すると、つぎのようなものである。

①現状

約一五〇〇〇〇〇人の人口のうち、二二二一人が、救貧法のもとで、扶助をうけていた。そのうち、年間を通じて扶助をうけているもの (Permanent Poor) は、六八九六人、失業あるいは、一時的な理由によつて扶助をうけているもの (Occasional or Temporary Poor) は、一五二一人であつた。Permanent Poor の内訳は、第一表のとおりであつた。また、扶助をうけているもののうち、五八八三人 (三九%—筆者註) は、外国生れのものであつた。扶助率は、各市町村まちまちで、最低の村は、人口一〇〇〇人中一・三人、最高は、州人口の七分の三をしめていたニューヨーク市で、一〇〇〇人中七〇人とい

第 1 表

	人員	%
14才以下の子供	2,604	43.0
働ける身体をもつた成人	1,789	29.6
老人および病人	928	15.3
白痴および精神異常者	446	7.4
盲	287	4.7
計	6,054	100.0

%は、筆者が加えたもの

う高率であつた。

アメリカにおける救貧法の展開過程

救貧のための費用は、年々増加し、一八一五年には、二四五〇〇〇ドル、一八一九年には、三六八六四五ドル、一八二二年には、四七〇五八二ドルになった。

貧困におちいる原因については、貧民監督官のほとんどが、不節制によるものであるとのべており、若干のものが、小作関係、土木工事中の災害、工場における災害などをあげている。

また、定住および移動の問題が、救貧行政の最も大きな問題だといわれており、このために要する費用は、ニューヨーク州全体で、全費用の九分の一、ニューヨーク市では、四〇〇〇〇ドル、年間にかかることが指摘されている。

救貧方法としては、つぎの四つの方法が一般に用いられていた。

- 1 救貧院収容 (Alms-house relief)
- 2 居宅保護 (Home relief)
- 3 契約制度 (Contract System)
- 4 競売制度 (Auction System)

1の方法では、約二〇〇〇人のものが、ニューヨーク州全体で、三〇あった救貧院において、救済をうけていた。3の方法は、契約によって、おもに児童を働かせ、その利益は、契約者がうけとるという制度であった。4の制度は、被扶助者を競売にする制度で、これがもっとも、広く行なわれていた。購入希望者は、保証金を必要とされていたが「それによっては、苛酷な取扱いを防ぐことはできない。貧民は、動物のようにとりあつかわれている。」と強調されている。

②問題点

つぎの点が指摘された。

- 1 定住および移動に関する規定が、繁雑であるため、経費がかかりすぎる。
- 2 契約あるいは競売制度にもとづく、貧民の取扱いが、残酷である。
- 3 被救恤者の子供たちは、救貧院にはいつている場合をのぞき、殆んど、全く放り出されている。
- 4 貧民の雇傭を促進する方法が、何もとられていない。これでは、働く習慣がつかない。
- 5 救貧法は、公共の基金に依頼する乞食をふやす傾向をもたしている。
- 6 精神病者に対する設備の充分でない町では、彼らは、全く放り出されている。
- 7 救貧基金の使われ方が、妥当でない市、町、村がある。

③改善のための提案

二つの可能性すなわち、救貧法を全面的に廃して、貧民の救助を全く民間の手に委ねる方法と、現行の制度を改良して、最大限の効果を發揮させるようにする方法とがあると指摘しているが、

このレポートでは、後者の方法をとるとのべ、とくに、つぎの三点を提案している。

- 1 今までの、院外扶助に代って、院内扶助を、主要な形態とする。
- 2 救貧院を、救貧体系の中心にすえる。
- 3 町、村の代りに、郡が、主要な救貧行政機関となる。

その理由、とくに、1、2の理由は、救貧の申請数をへらし、本当に、必要なもののみに援助を与え、かつ、強

制労働によって、貧民を訓練するのに役立つから、また、その方が経済的であるからというのであった。

そのほか、とくに、つぎの点を、提案している。

- 1 一八才から五〇才までの健康な男子は、救恤民のリストにのせたり、扶助をあたえたりしない。
- 2 定住権は、特殊の場合をのぞき、満一年居住を、条件とする。
- 3 救貧をうける資格のない貧民を、郡内につれてきたり、遺棄したものは、嚴罰に処する。
- 4 作業場を各郡に設置し、農場を附設して、救恤民は、そこで農業をさせる。児童も、教育されるとともに、働かせる。

- 5 乞食や、浮浪者は、ただちに、作業場あるいは、救貧院や監獄にいれる。

- 6 救貧院や、作業場建設の費用や通常の経費は、各郡の税金によってまかなうが、その他は、ウイスキーなどの蒸溜装置をもっている人たちへの特別税の増額によってまかなう。

イエーツ・リポートの結果は、翌年、すなわち、一八二四年の郡救貧院法 (Country Poorhouse Act) となって、あらわれた。そして、それ以後、健康で働ける者は一切除外し、働けない要救済者の院内救助に、主力がそがれていった。また、その中心として、郡の救貧院が、四つの郡をのぞいて、全州にたてられたため、救貧法の行政単位は、郡にうつされ、救貧行政の担当者として、郡の貧民監督官が、つくられたのであった。その主な職能は、救貧院の管理であった。一方、定住権にかんする規定は、きわめて簡単になり、イエーツ・リポートの提案どおり、一年間その郡に居住していたことだけが、条件となったのである。そのほか、州全体にわたる定期的な、救貧にかんする統計の蒐集にかんする制度が確立されたが、はじめのころは、あまり、成果をあげなかったということ

である。

郡の救貧院には、救済をうけているあらゆる種類の人々が、収容された。幼いものも、老人も、精神異常者も、病人も健康な者も、また、アルコール中毒者や売春婦など、すべて、混在し、懲役にひとしい制度のもとに管理され、不潔・怠惰無恥のままに放置された救貧院は、「人間の病のあつまり」として、また、貧民にとっては、「恐怖の家」として、とらえられていったのである。それは、「普通の家畜でさえ、これらの施設の貧困者よりも情深く扱われ、必要品を与えられている」ことを認めざるを得ない状態だったのである。⁽³⁾

当時、以上のような救貧院は、ほとんどの州において、しだいにみとめられ、実現されていった。⁽⁴⁾ それには、ニューヨーク州をはじめとして、マルサス主義の影響が強かったといわれている。⁽⁵⁾ 英国における一八三四年の改正救貧法の精神は、いちはやく、アメリカにおいて開花していったのである。労働力をもっているものは救貧から排除され労働力をもっていない資本主義社会での余計者は、むしろ「社会を守る」⁽⁶⁾ ために、家畜以下の生存だけをゆるされ、しかも、それすら、きわめて合理的に、集団的により安上がりの方方法であつかわれていったのである。そしてそのことによって、「彼ら自身よけい者となるおそれのあるすべての人々にたいして、みせしめの実例として」⁽⁷⁾ の機能をもはたしたといえよう。なお、この時期には、定住法の緩和とともに、北部の工業地帯では、奴隷の漸次的解放が立法化されている。マニユファクチャの支配的な発達とともに、労働力の自由な移動に対する資本の要求が、救貧院制度による直接・間接の労働力陶冶策と同時にあらわれたものと考えられる。

(1) W. Foster「アメリカ政治史概説」山辺訳 上 一二四二頁

(2) 川田寿「アメリカ労働運動史」第二章参照

アメリカにおける救貧法の展開過程

- (3) この頃より、州議会で、イギリス救貧法批判、とくに、スピーナムランド制に対する批判が強くなる。そして、アメリカ独自のものをつくろうとする機運が高まるのである。Schneider「前掲書」p. 216
- (4) イエーツ・リポートより三年早く、マサチューセッツ州では、ほとんど同様な内容の「クインシー・リポート」が出されている。

(5) J. Brown “Public Relief 1929—1930” Chapter 参照

(6) N. Cohen 「前掲書」 p. 38

(7) エンゲルス「イギリスにおける労働者階級の状態」大月書店版 選集 四二七頁

なお、当時の救貧院が、あまりにも悲惨で、また一種の見せ物になっていることに対する人道主義的な憤激から、州立精神病院の建設に努力し、さらに、連邦政府の救助を要請した D. Dix の運動は、この頃である。彼女の投書や、アピールのためのレポートにどには、おもに、マサチューセッツ州の救貧院の、実状がのべられている。これについては、H. Marshall “Dorothea Dix ” などを参照。

五、救貧法補完機能の出現

一八三、四〇年代になると、移民はさらに増大し、東部のとくに都市の周辺には、過剰労働が出現してきた。それと対応して、しだいに、一貫した機械生産の大規模工場が、出現してきた。とくに、それは、一八四〇年代になって出現したミシンの普及によって、より促進された。また、四〇年代の黄金時代下における投資熱は、株式会社制度を普及し、鉄道をはじめ、その他の企業への投資を増加した。ニューヨーク市を中心として、鉄道が、しだいにひろがってゆき、ますます発展したニューヨーク市は、一八四〇年には、三万三〇〇〇人の大都市になっているのである。

工場労働者の家族をふくめての数は、全人口の中の割合としては、約六分の一程度にすぎなかったが、それまで

の農村職工より、しだいに、農業をはなれ、生涯工場にしばらくつけられる労働者の数が、しだいにふえてきた。とくに、それは、一八三七年恐慌以来、急速に増加していった。貧困な工場労働者の家族から、多勢の子供たちも職場にゆき、通常、一日一二時間以上は、はたらかされていたのである。一八四五年のニューヨーク市には、五人に一人の貧民がいたとさへいわれている。⁽¹⁾

この間、労働組合は、とくに、一八三〇年のフランス革命の影響をうけ、印刷工、建築労働者、靴工、織物工、パン焼工、仕立職、海員、沖仲仕、荷馬車ひきなどのあいだにふえていった。一八三四年には、ニューヨーク市の労働者の三分の二にあたる一一五〇〇人は、労働組合に加入していたといわれている。⁽²⁾一八三三年には、ニューヨーク市で、アメリカ最初の労働組合中央評議会ができ、この頃、各組合で、一〇時間労働制を獲得したところもでてきた。一八三七年の恐慌で、一時これらの労働運動も停滞し、三〇——五〇%の賃金引き下げがおこなわれたが、一八四〇年代の中頃からは、ふたたび、その勢力を恢復していった。なお、この時期は、オーエンやフリーエーなどの、いわゆる空想的社会主義運動が全国的に、関心をよんだ時期でもあった。

一八五〇年、ニューヨーク・セントラル鉄道が、五大湖を、また、一八五二年にはシカゴを、さらに、一八五四年にはミシシッピを、それぞれニューヨーク市につないだ。広大な西部と東部をつなぐ国内市場の中心として、また、加速度的に増加してきた輸出品の積出し港として、アメリカ資本主義の中心地として、ニューヨーク市はさらに繁栄していった。一八六〇年には、人口一〇〇万に達している。だが、その半数は、外国生れの者で、職をもとめ富をのぞんで、アイルランドやフランス、ドイツなどから移民をしてきた人々であり、大部分が、労働者になっていた。このような移民の殺到を、アメリカ生れの労働者は、敵意をもってながめた。移民労働者の中には、

一四—一六時間、働くものさえあり、低賃金を甘受するものが多かったので、さらに、その敵意は深まったといわれている。

だが、そのなかで、製造工業あるいは建築業などの熟練労働者たちは、ほとんど組織されていた。一八五〇年、ニューヨーク労働者会議には、四三組合が、各地方から出席したといわれている。この頃の労働運動は、州内組織の確立をめざしておこなわれたが、さらに、全国組合を結成したものも、一三あった。そのほとんどが、クラフトユニオンで、たとえば印刷工の全国会議などは、ニューヨークでひらかれた。また、一八五〇年には、ニューヨーク統一組合中央委員会が、また、一八五二年、ニューヨーク・プロレタリア連盟が、ドイツ系移民のマルクス主義者の指導のもとに、結成されたのである。⁽³⁾

しかし、これらの運動に、大打撃をあたえ、労働者をさらに、貧困におとし入れていったのは、一八五七年の恐慌であった。とくに、一八五七年のはじめての世界的規模での恐慌によって、その発生地ニューヨークでは、数万の失業者を出し、外国生れの労働者は母国に帰るため港に集り、その他は、集会を行ない、ウォール街ヘデモをおこなって、「仕事を与えよ」とうったえたのである。集会には、一万二千名の失業者が、参加したということである。⁽⁴⁾

以上のような状況の変化のもとでも、救貧法は、とくに目立った制度的な変更をうけずに、それまでの状態をつづけていた。そして、新しい状況に対応する他の制度や処置が、さまざまな形であらわれ、救貧法の機能を補完していったのである。それらを、つぎの三つに類型化できる。

第一には、移民にかんする処置である。一八三〇年代から、移民に対する反感は、しだいに明確化してきた。と

くに、ニューヨーク市においては、当時のアイルランドやドイツからの移民の大多数のものが、きわめて貧しく、到着直後に貧窮化するために、また、不潔で不衛生な移民船のなかで病気になるものもかなりいたために、救貧法の対象となるものが、年々ふえていた。したがって、それには、市の財政がかなりさかれていたわけであるが、そのことが、反感をいっそう高めたのであった。しばしば市議会においても問題となり、州当局も、そのあまりにひどい状態に驚き、ついに、一八四七年、州立法部で、移民問題処理委員会が創設されたのである。そして、この会で、移民のための病院や、貧しい移民の収容施設を、運営・管理したのであった。その経費は、入港する船の乗組員と客に課せられる人頭税と、賠償金からまかなわれることになった。しかし、その後、人頭税をつかうことが、連邦最高裁判所により憲法違反である旨、宣告をうけたので、移民のなかの精神異常、身体障害者をつれた家族や子供をつれた未亡人から、供託金をとり、その資金としたといわれている。一八五五年には、移民を、悪質な経営者や、下宿屋、交通業者などから保護をし、また、必要なものは救助するための、管理施設が、マンハッタン島に設けられたのである。

第二には、要救助児童施設の建設や、精神異常、身体障害者収容機関の設置など、救貧院の機能分化の傾向である。一八二〇年代には、前記のように、老若男女また、健康、不健康をとわず、すべての要救助者が、救貧院のなかにいれられていたが、とくに未来の労働力である児童については、この頃よりさらに関心がはらわれはじめ、州および民間の宗教団体の施設が、急速に設立されてきた。たとえば、一八四六年には、アメリカではじめての少年感化院が、ニューヨーク州立でたてられている。また、孤児に対しては、ニューヨーク青少年救護会や、児童保護協会などが各市や町村でできた。そして、とくに宗教団体による孤児院が、一八六〇年代までに、約六〇ほど、各

地へつくられていったのである。しかし、それでも、救貧院にはいる児童の数は、増加する傾向にあったといわれている。

また、精神異常、身体障害者を、救貧院にともに収容することについては、人道的な非難が強く、たびたびおこってきたため、州立の精神異常者の収容施設が、一八四三年に開設された。そのほか、人口の多い郡のなかには、救貧院に附属して、とくに、精神異常者の収容施設をつくることもできてきた。また、とくに精神薄弱児のなかには、教育可能な程度のものがあり、教育次第によっては社会に適応できるまで訓練できるということが、教育学者などにより明らかにされてきたため、一八五一年には、州立の精神薄弱児収容施設が設立されたといわれている。

そのほか、ニューヨーク市にあった私立の聾啞者のための施設が、一八五七年には州に移管され、一八三二年に開設された民間のニューヨーク市の盲人保護施設が、開設後、直ちに州の援助をうけた。また、一八五四年には、後に州立になったアルコール中毒者の収容施設が、ニューヨーク市に建てられている。

第三には、一八三七年、一八四七、一八五七年の恐慌時におこった失業者対策である。一八三七年の不況の時は、失業者がその窮状にたえかねて、散発的に、市議会に公共事業をおこすようにうったえたが、公的には、何ら手段がこうじられなかった。そのため、同情した一部の市民たちが、地区的に、教会を中心として慈善協会をつくり、スー・ハウスなどを設け、救済をおこなった。しかし、その単なる施与や、無差別な方法に、他の市民から非難がうまれ、一八四三年に、貧民生活状態改良協会 (The Association for Improving the Condition of the Poor-AICP) が、設立された。この協会は、そのころ存在したニューヨーク市内の十三、四の慈善団体の間の、

連絡調整をはかるとともに、市内を二一にわけ、一地区に一人の「友愛訪問員」を配置し、貧困家庭を訪問し、その自立更生をうながすこと、調査をおこない慈善の適格化をうながすことなどが、目的であった。いわば、慈善の合理化、組織化であったといえよう。また、この恐慌の時には、州が、商人、銀行家、仲買人の救済のために、種々の手段をとりながら、労働者に対しては、何らの手をうたなかったことに対し、貧民の間には、非常に不満があったといわれている。しかし、それは、“Go West!” というようなスローガンのもとにおさえられ、失業者は、家族とともに、西部のフロンティアに、移動することをすすめられたのである。

一八四七年におこった恐慌は、あまり深刻なものではなかったが、失業者は、再び、公共事業をはじめることを要求した。しかし、それは容れられず、慈善団体や、A I C Pを通じて、一時的な援助金が、市から出されたにすぎなかった。また、この時、慈善団体とA I C Pの間に対立が生れ、A I C Pは慈善団体に対し、かえって貧民をつくっていると非難したのに対し、慈善団体は、A I C Pの組織的な仕事を邪魔して抵抗したということである。

一八五七年におこった恐慌は、もっとも深刻であった。前述のように、失業者のデモがおこなわれたときに、そのスローガンには、「働く権利」とともに「救済の権利」(The right of Relief) の主張がかかげられていた。市の議会は、失業者のデモが、革命や騒乱になることをおそれ、公園建設など、いくつかの公共事業を計画したが、事實は、その予算創出が法的に困難であったため、ほとんど実現しなかった。また、この時は、救貧法にもとづく、救貧費を、失業者に対しては一時的に与えたため、被救恤民の人数は、目にみえて増加した。しかし、その金額は、一人当りに対してそれほど多くなく、また、それまでの人々の救貧費は、むしろ減らされる結果となったといわれている。

なお、産業革命へ突入してきたこの時期にあらわれてきた以上の傾向、とくに、救貧院の機能分化と慈善の合理化及び組織化の傾向は、南北戦争によって北部が勝ち、北部の産業資本の繁栄がさらにすすむ頃になると、いっそう顕著になってきた。一八六七年のニューヨーク州慈善局の設置にともなう州立の各施設の増加とその管理の強化、一八七二年の慈善援助協会や、慈善組織化運動の導入によってなされた慈善の合理化組織化などがそれである。しかし、いく度かの恐慌のたびにうみだされた失業者に対しては、一時的な救恤金の他には、二〇世紀になるまで何らの対策はこうじられなかったのである。働く能力があるものは、すべて“Go West!”⁽⁵⁾によって、処理されたのである。

- (1) A. Brown “The American Economy” 渡辺訳 六四頁
- (2) 川田 寿 「アメリカ労働運動史」 一五一頁
- (3) W. Z. フォスター 「アメリカ合衆国共産党史」 邦訳 二八頁
- (4) 川田 寿 「アメリカ労働運動史」 一七八頁
- (5) この点にかんしては、A. Miles, N. Cohen など、さずれも、指摘しているところである。

六、おわりに

産業革命以後にまで、労働市場が基本的には供給不足であったアメリカ資本主義において、救貧法は、奴隷制度といわゆる「組織的移民」によって裏づけられながら、その本体をもっとも明確にしめてきたといえよう。それは、何よりも、本質的に、「旧文明諸国では、労働者は自由だとはいえ自然法則的に資本家に従属しているが、植民地ではこの従属が人為的手段によって創造されねばならぬ」⁽¹⁾事情にあったからである。

救貧法は、いずれの国においても、本質的には、被救済者 “Dependency” をまもるためのものではなく、逆に、それから、「社会」をまもるためのものであった。すなわち、被救済者を最少限にいくとめ、最低限の生活におしこめることによって経費を節約するとともに、いわゆる「恐怖の家」にすることであった。また、労働力をもったものには、全く何らの救助もその権利もあたえず、逆に、未来の労働力である児童は、徹底的に、より機能的に陶冶することであった。

このことは、すでにみてきたとおり、アメリカにおいては、いちはやく、一九世紀初頭におけるマニユファクチュアの広汎な成立の時期から産業革命に突入するその間に、救貧院の設立、およびその後の施設の機能分化、および慈善の組織化、合理化において、その姿を、単的にあらわしてきているのである。それは、より自然発生的に資本主義が発達してきた英国における救貧法の展開過程とことなる特質であるとともに、封建遺制をテコとして発達した日本資本主義の救貧法が、家族制度の強化によって、その成立をながくあいまいにしていたことも、異なる点であるといえよう。⁽²⁾

アメリカにおいて、社会事業施設がより発達してきたのは、まさに、以上のような歴史的特質を、まづその前提として、いることによるものであったのである。⁽³⁾

(1) マルクス「資本論」 一卷 二五章 青木文庫版 一一六八頁

(2) この点にかんしては、小川政亮氏の「社会保障法」(日本近代法発達史Ⅰ) などのすぐれた労作で、すでに指摘されているところである。

(3) 拙稿「社会事業の成立時代」(日本社会福祉学会誌「社会福祉一号」所収のもの参照)